BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrembang)

Musrenbang adalah sebuah mekanisme perencanaan, sebuah institusi perencana yang ada di daerah dan sebagai mekanisme untuk mempertemukan usulan/kebutuhan masyarakat (*bottom up planning*) dengan apa yang akan diprogram pemeintah (*top down planning*). Idealnya pelaksanaan Musrenbang melibatkan masyarakat/stakeholder non Pemerintah mulai dari tahapan Proses, Penentuan, dan Pelaksanaan termasuk stakeholder secara bersama memikirkan bagaimana membiayai dan mengimplementasikan hasil Musrenbang.

Musrenbang adalah sebuah mekanisme yang benar-benar menjadi wadah dalam mempertemukan apa yang dibutuhkan masyarakat dan bagaimana Pemerintah merespon hal tersebut, namun kenyataan yang ada, masyarakat apatis terhadap mekanisme Musrenbang. Apalagi kenyataan yang ada hasil Musrenbang bukan menjadi bagian dari amanah yang akan dijalankan tahun berikutnya, akan tetapi terlihat dan terasa oleh masyarakat begitu banyak program yang terlaksana tanpa melalui musyawarah/proses komunikasi antar masyarakat dan pihak pelaksana.

Musrenbang dilaksanakan dalam rangka melaksanakan amanat Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN/RPJMD).

Peraturan tersebut mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan daerah dilakukan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing guna mewujudkan integrasi, sinkronisasi dan sinergitas pembangunan, antar (stakeholders) pemangku kepentingan. Selain itu, peraturan tersebut mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan daerah dilakukan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing guna mewujudkan integrasi, sinkronisasi dan sinergitas pembangunan, antar (stakeholders) pemangku kepentingan.

Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) sebagai penjabaran Rencana Strategis (Renstra) SKPD dan bahan bagi penyempurnaan RKPD. Penyusunan berbagai dokumen rencana tahunan tersebut dilakukan melalui proses koordinasi antar instansi pemerintah (Forum SKPD) dan proses partisipasi seluruh pelaku pembangunan dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan pedoman bagi penyusunan APBD yang akan ditetapkan secara

bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) mempunyai fungsi pokok sebagai :

a. Acuan bagi seluruh pelaku pembangunan dalam menjabarkan seluruh kebijakan publik;
b. Pedoman dalam penyusunan APBD sesuai dengan arah kebijakan pembangunan daerah selama satu tahun;
c. Jaminan kepastian kebijakan sebagai wujud nyata komitmen pemerintah dalam melaksanakan pembangunan.

Sehubungan dengan hal diatas, sebagai bagian dari proses penyelenggaraan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka dalam perencanaan pembangunan perlu dilakukan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang akan membahas dan menyempurnakan Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk difinalisasi lebih lanjut sebagai pedoman dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran yang merupakan mata rantai dalam proses penyusunan APBD.

a. Musyawarah

Musyawarah, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah, mu-sya-wa-rah : pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atau penyelesaian masalah; perundingan; perembukan. Menurut wikipedia, musyawarah berasal dari bahasa arab "*syawara"* yang berarti berunding, urun rembuk atau mengatakan

dan mengajukan sesuatu. Musyawarah begitu lekat dengan kehidupan masyarakat indonesia yang mungkin diawali oleh kehidupan kesukuan. Di dalam kehidupan bermasyarakat, musyawarah sering dijumpai dalam berbagai istilah, *syuro*, rembug desa, *kerapatan nagari*, dan lain-lain. Dalam musyawarah dibicarakan hal-hal penting yang menyangkut kehidupan dan kepentingan bersama. Seperti contohnya ritual keagamaan, perayaan hari besar, pertanian, fasilitas umum, dan lain-lain. Bahkan terkadang musyawarah digunakan untuk membantu penyelesaian masalah-masalah privat seperti hutang piutang, warisan, pernikahan, dan seterusnya.

Dalam musyawarah, juga terdapat istilah yang disebut mufakat. Dalam KBBI, mufakat adalah mu-fa-kat: (*a*) setuju; seia sekata; sepakat; (*n*) persetujuan; kata sepakat. Mufakat adalah output dari sebuah musyawarah. Dalam musyawarah, dirundingkan solusi atas setiap permasalahan hingga tercipta persetujuan. Persetujuan ini harus didasari oleh nilai yang kuat. Nilai yang dimaksud di sini tentu saja nilai rasio (akal sehat/*common sense*) dan juga tidak menabrak norma-norma agama, hukum, ataupun adat istiadat yang dianut oleh masyarakat setempat. Dalam sebuah musyawarah tidak jarang terjadi perdebatan yang menurut saya adalah sebuah kewajaran karena setiap orang memiliki sudut pandang yang berbeda. Dan menurut saya perdebatan memiliki fungsi untuk mengerucutkan opsi-opsi solusi menjadi solusi yang dapat diterima semua pihak dan *solutif* serta

mengasah solusi menjadi lebih baik, meningkatkan kemanfaatan dan mengurangi kemudhorotan. Tentu saja dengan didasari semangat yang sama untuk memecahkan masalah, bukan untuk menunjukkan siapa yang paling hebat. Di sini dibutuhkan sikap ikhlas dan *openmind* terhadap segala pendapat dan kemungkinan. Menurut Dr. Dorodjatun Kuntjoro Jakti, bahkan mufakat hasil musyawarah bisa berupa tiga macam: setuju untuk bersetuju, setuju untuk tidak bersetuju, dan setuju untuk menunda persetujuan. Masing-masing bisa dipilih asalkan rasional.

Tak jarang musyawarah berakhir dalam sebuah jalan buntu (*deadlock*) di mana setiap opsi tidak bisa sepenuhnya diterima karena memiliki argumen yang sama-sama kuat. Pada kondisi seperti ini, seringkali akhirnya keputusan diambil dengan pengambilan suara terbanyak (*voting*) untuk melihat keberterimaan masyarakat terhadap setiap opsi. Hal ini bisa diambil jika memang ada alasan untuk menyederhanakan apabila diskusi dilanjutkan akan semakin berbelit-belit.

Dalam sebuah musyawarah, umumnya diawali dengan pemaparan masalah yang dihadapi. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan kriteria solusi yang akan dipilih. Selanjutnya penjelasan mengenai opsi-opsi yang dihadapi dan dilanjutkan dengan diskusi. Di dalam musyawarah diperlukan juga seorang moderator yang peka dan tanggap, luwes dan terbuka, dan semaksimal mungkin netral dan

objektif terhadap semua opsi. Diskusi biasanya akan mengerucut kepada opsi yang terbaik dan dapat diterima, sehingga sisa waktu yang ada umumnya digunakan untuk meyakinkan pihak yang tidak setuju atau ragu untuk bersama-sama menerima keputusan dengan atau tanpa kompromi.

1) **Musyawarah Mufakat**

Musyawarah adalah proses pembahasan suatu persoalan dengan maksud mencapai keputusan bersama. Mufakat adalah kesepakatan yang dihasilkan setelah melakukan proses pembahasan dan perundingan bersama. Jadi musyawarah mufakat merupakan proses membahas persoalan secara bersama demi mencapai kesepakatan bersama. Musyawarah mufakat dilakukan sebagai cara untuk menghindari pemungutan suara yang menghasilkan kelompok minoritas dan mayoritas. Dengan musyawarah mufakat diharapkan dua atau beberapa pihak yang berbeda pendapat tidak terus bertikai dan mendapat jalan tengah. Karena itu, dalam proses musyawarah mufakat diperlukan kerendahan hati dan keikhlasan diri.

Dalam kehidupan kemasyarakatan, musyawarah mufakat memiliki beberapa manfaat langsung, yaitu sebagai berikut :

a) Musyawarah mufakat merupakan cara yang tepat untuk mengatasi berbagai silang pendapat.
b) Musyawarah mufakat berpeluang mengurangi penggunaan kekerasan dalam memperjuangkan kepentingan.

c) Musyawarah mufakat berpotensi menghindari dan mengatasi kemungkinan terjadinya konflik.
d) Musyawarah mufakat merupakan nilai yang dihasilkan dari akar budaya bangsa Indonesia. Musyawarah mufakat secara tegas dinyatakan dalam sila keempat dasar negara kita, yaitu Pancasila. Sila keempat Pancasila menegaskan bahwa prinsip kerakyatan Indonesia harus dijalankan dengan cara permusyawaratan yang bijaksana.

Butir Sila Keempat “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan”, mempunyai makna bahwa :

a) Sebagai warga negara dan warga masyarakat, setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan , hak dan kewajiban yang sama.
b) Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain.
c) Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.
d) Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan.
e) Menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah.
f) Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.

g) Di dalam musyawarah diutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi atau golongan.
h) Musyawarah dilakukan dengan akal sehat, dan sesuai dengan hati nurani yang luhur.
i) Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan, menguntamakan persatuan dam kesatuan demi kepentingan bersama.
j) Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan permusyawaratan.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, ada beberapa prinsip yang harus dipegang teguh dalam membuat keputusan bersama secara musyawarah mufakat, yakni sebagai berikut

a) Pendapat disampaikan secara santun.
b) Menghormati pendapat orang lain yang bertentangan pendapat.
c) Mencari titik temu diantara pendapat-pendapat yang ada secara bijaksana.
d) Menerima keputusan bersama secara besar hati, meski tidak sesuai dengan keinginan.
e) Melaksanakan keputusan bersama dengan sepenuh hati.

2) Mengutamakan Musyawarah Dalam Mengambil Keputusan

Keputusan adalah segala putusan yang telah ditetapkan atau disetujui. Keputusan juga berarti kesimpulan akhir. Jadi, keputusan bersama adalah segala sesuatu yang telah disepakati bersama untuk dijalankan bersama. Hasil keputusan bersama menjadi tanggung jawab bersama juga. Oleh karena itu siapapun yang terikat dan terkait dengan hasil keputusan harus menaatinya. Jika tidak ditaati, akan mendapatkan sanksi yang sudah disahkan bersama. Suatu keputusan bersama dapat dihasilkan jika dilakukan dalam musyawarah yang sungguh-sungguh. Keputusan bersama harus diterima dengan sikap terbuka dan ditaati. Keputusan bersama yang diambil harus ditaati dan dilaksanakan walaupun keputusan itu mengandung kekurangan karena keputusan bersama haruslah diterima dan dilaksanakan dengan kesungguhan hati, keikhlasan, serta kejujuran.

Bermusyawarah merupakan bagian dari sifat gotong royong yang sudah ada dalam jati diri bangsa ini sejak zaman dahulu, terlihat pada lukisan prasasti yang melukiskan manusia Indonesia yang bekerja sama dalam mengerjakan suatu pekerjaan yang mengutamakan azas persatuan dan persaudaraan, dalam bermusyawarah yang diutakamakan adalah keikutsertaan semua orang yang terlibat dan berkepentingan agar tercapai mufakat dan persetujuan, karena jika tidak akan menghasilkan keputusan yang pincang, dengan kata lain akan berdampak pada hasil yang menguntungkan pada satu pihak

namun merugikan bagi pihak yang lain, oleh karena itu gotong royong dalam sebuah musyawarah adalah sebuah keharusan dalam mencapai sebuah kesepakatan yang saling menguntungkan.

Keputusan bersama dalam musyawarah adalah sesuatu yang sangat penting dan disahkan bersama.Suatu keputusan bersama dapat dihasilkan jika dilakukan dalam musyawarah yang sungguh sungguh. Keputusan bersama harus diterima dengan sikap terbuka dan ditaati. Keputusan bersama yang diambil harus ditaati dan dilaksanakan walaupun keputusan itu mengandung kekurangan. Keputusan bersama haruslah diterima dan dilaksanakan dengan kesungguhan hati, keikhlasan, dan kejujuran sebagai wujud penghormatan terhadap keputusan itu.

Salah satu contoh menghormati Keputusan musyawarah misalnya seorang kepala keluarga membuat aturan dari hasil kesepakatan bersama antara anggota keluarganya, maka seluruh anggota keluarga harus mentaati aturan tersebut sebagai wujud penghormatan terhadap hasil musyawarah yang telah mereka sepakati seperti semua anggota keluarga harus bangun tepat waktu, semua anak brangkat dan pulang sekolah tepat waktu, meminta izin jika ada keperluan lain dan sebagainya. Dengan itikad baik hasil keputusan musyawarah yang telah di sepakati harus dilaksanakan berdasarkan aturan-aturan yang ada dengan penuh rasa tanggung jawab.

Musyawarah adalah memecahkan persoalan secara bersama. Dalam hal pengambilan Keputusan dilakukan dengan mencari jalan tengahnya yang disetujui secara bersama untuk dilaksanakan bersama serta tidak mementingkan kepentingan pribadi maupun golongan. Dengan musyawarah, maka kepentingan umum terjamin. Musyawarah dapat dilakukan di lingkungan keluarga, sekolah, masyarakat, seperti rukun tetangga (RT), rukun warga (RW), kelurahan/ desa, maupun di kantor-kantor swasta dan pemerintah.

Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur, karena manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dalam perjuangan untuk mencapai kehidupan yang lebih sempurna senantiasa memerlukan nilai-nilai luhur yang dijunjungnya sebagai suatu pandangan hidup. Nilai-nilai luhur adalah merupakan suatu tolok ukur kebaikan yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat mendasar dan abadi dalam hidup manusia seperti cita-cita yang hendak dicapainya dalam hidup manusia.

Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Setiap warga negara Indonesia, harus bersungguh-sungguh ,bersatu dan terpadu demi terlaksananya penghayatan dan pengamalan Pancasila.Negara Republik Indonesia menghayati dan menjungjung tinggi setiap hasil keputusan musyawarah, karena itu semua pihak yang bersangkutan

baik pemerintah maupun masyarakat Indonesia itu sendiri harus menerima dan melaksanakannya dengan itikad baik dan penuh rasa tanggung jawab secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Pemerintah sebagai pengayom dan pengambil keputusan menjadikan tenaga pendidik sebagai pelopor gerakan moral bagi bangsa dan Negara untuk melahirkan insan-insan yang cerdas, berharkat bermartabat dan bermoral dengan tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa. Serta dapat menjadikan bangsa dan negara tumbuh sejajar dengan bangsa lain di negara maju, baik pada masa sekarang maupun masa yang akan datang.

Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang di percaya dalam hal ini dilakukan oleh ketua kepada wakilnya dapat dilakukan dengan tetap mematuhi aturan dan melaksanakan dengan rasa tanggung jawab serta mengutamakan kepentingan seluruh pihak.

b. Perencanaan

Planning berasal dari kata *plan,* yang artinya rencana, rancangan, maksud, dan niat. *Planning* berarti perencanaan. Perencanaan adalah proses kegiatan, sedangkan rencana merupakan hasil perencanaan. Perencanaan adalah kegiatan yang berkaitan dengan usaha merumuskan program yang didalamnya memuat segala sesuatu yang akan dilaksanakan, penentuan tujuan, kebijaksanaan, arah yang akan

ditempuh, prosedur dan metode yang akan diikuti dalam usaha pencapaian tujuan.

Planning dapat pula diartikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dalam hal-hal yang dikerjakan dimasa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Dalam administrasi dan manajemen, *planning* memiliki dua perbedaan yaitu :

1). *Administrative planning* merupakan hasil pemikiran dan penentuan yang bersifat garis besar; dan *managerial planning* adalah bersifat lebih khusus dan terperinci lagi (mendetail).
2). *Administrative planning* meliputi segala aspek kegiatan meliputi seluruh unit organisasi, sedangkan managerial departemental dan operasional.

Perencanaan adalah perencanaan tentang apa yang akan dicapai, yang kemudian memberikan pedoman, garis-garis besar tentang apa yang akan dituju. Perencanaan merupakan persiapan-persiapan dari pada pelaksanaan suatu tujuan. Perencanaan merupakan suatu perumusan dari persoalan-persoalan tentang apa dan bagaimana sesuatu pekerjaan hendak dilaksanakan Perencanaan juga merupakan sesuatu pekerjaan hendak dilaksanakan. Perencanaan juga merupakan suatu persiapan (preparation) untuk tindakan-tindakan kemudian.

Pengertian perencanaan yang dikemukakan Koonts dan O”Donnel (Rusmiah, 2010: 10) mengemukakan bahwa :

‘Perencanaan adalah persiapan yang teratur dari setiap usaha yang mewujudkan/mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Perencanaan merupakan alat dari pembangunan, karena perencanaan merupakan alat strategis dalam menuntut jalannya pembangunan dan sebagai tolak ukur dari berhasil tidaknya pembangunan tersebut yang mengandung arti bahwa kegiatan pembangunan gagal bisa jadi karena aspek perencanaannya yang tidak baik, begitu pula sebaliknya.’

Selain itu, Kunarjo (Rusmiah, 2010: 10) juga mengemukakan bahwa: “Pada dasarnya perencanaan merupakan fungsi manajemen yaitu sebagai proses pengambilan keputusan yang memuat sejumlah pilihan dengan strategi dan arah tindakan untuk dilaksanakan di masa depan guna mencapai suatu tujuan-tujuan”.

Selanjutnya Terry dan Rue (2000: 43) mengemukakan defenisi Perencanaan adalah “Proses memutuskan tujuan-tujuan apa yang akan dikejar selama suatu jangka waktu yang akan datang dan apa yang dilakukan agar tujuan-tujuan itu dapat tercapai.”

Perencanaan merupakan sesuatu yang sangat diperlukan dan merupakan lengan intelektual dari perkembangan hari depan kita dapat juga dikatakan bahwa perencanaan merupakan dasar dari fungsi – fungsi manajemen lainnya. Perencanaan menjembatani jurang pemisah antara posisi kita sekarang dan tujuan yang ingin dicapai. Seorang manajer melaksanakan fungsi-fungsi manajerial untuk mengetahui sasaran-sasaran yang dibutuhkan, tentang cara untuk mencapainya sebagaimana ditetapkan oleh perencanaannya. Tidak ada seorang manajer pun yang dapat mencapai sukses tanpa ditunjang oleh perencanaan yang baik.

Manulang (Rusmiah, 2010: 11), setiap perencanaan pada dasarnya harus memulai beberapa tahapan yaitu :

a) Tahap pertama, menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan, yang meliputi keputusan-keputusan tentang apa yang hendak dicapai atau apa yang menjadi keinginan/kebutuhan organisasi. Dalam hal ini, penggunaan sumberdaya-sumberdaya akan lebih aktif.'
b) Tahap kedua, merumuskan keadaan saat ini, mencakup pemahaman tahapan tersedia guna mencapai tujuan. Pada tahap ini, diperlukan informasi-informasi yang memadai, yang dapat diperoleh antara lain melalui komunikasi dalam organisasi.'
c) Tahap ketiga, mengidentifikasi segala kemudahan dan hambatan. Hal ini diperlukan guna mengukur kemampuan organisasi. Oleh karena itu, perlu diketahui faktor-faktor intern dan ekstern yang dapat membantu atau menghambat gerak organisasi. Hal ini terkait pada kegiatan-kegiatan mengantisipasi keadaan, masalah-masalah, dan kesempatan yang mungkin terjadi di masa datang.'
d) Tahap keempat, mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan untuk pencapaian tujuan. Dalam hal ini mencakup pengembangan, penilaian dan pemilihan alternatif kegiatan untuk mencapai tujuan.'

Seperti halnya dalam proses musyawarah rencana pembangunan (musrembang) juga diperlukan adanya proses perencanaan dalam pelaksanaan pekerjaan guna pencapaian tujuan, yakni sebuah program yang efektif dan efisien masyarakat.

Menurut Waterson (Conyers, 1994: 4), berpendapat sehubungan dengan perencanaan adalah "Pada hakekatnya perencanaan adalah usaha yang secara sadar terorganisasi dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu." Sedangkan Nehru (Conyers, 1994: 4) menyatakan bahwa "perencanaan adalah suatu bentuk latihan intelegensia guna mengolah fakta serta situasi sebagaimana adanya dan mencari jalan keluar guna memecahkan masalah." Lebih lanjut Beenhakker

(Conyers, 1994: 4) menyatakan bahwa : ‘perencanaan adalah seni untuk melakukan sesuatu yang akan datang agar dapat terlaksanakan.’ Definisi lain diungkapkan Kunarjo (2002: 14) yang menyebutkan pengertian dari perencanaan “Bahwa secara umum perencanaan merupakan proses penyiapan seperngkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu.”

Sedangkan Tjokroamidjojo (1998: 12) berpendapat bahwa :

> “Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum Output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Beliau juga mengungkapkan bahwa perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.”

Definisi lain dikemukakan oleh Terry (Hasibuan, 2013: 43) mengatakan bahwa :

> ”Perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-sumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.”

Pada prinsipnya perencanaan yang efektif didasarkan pada fakta dan informasi, bukan atas dasar emosi atau keinginan. Perencanaan merupakan suatu proses yang tidak mengenal akhirnya dan untuk mencapai hasil yang memuaskan, maka perencanaan harus mempertimbangkan kondisi-kondisi waktu yang akan datang dimana perencanaan tersebut akan dilaksanakan dan juga kondisi-kondisi pada saat sekarang, saat perencanaan dibuat.

Perencanaan menurut Terry (Hasibuan, 1993: 95) adalah ”Memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.”

Perencanaan menurut Lembaga Administrasi Negara (Riyadi dan Bratakusumah, 2004: 4) berarti ”Memilih prioritas dan cara atau alternatif untuk mencapai tujuan, pengalokasian sumber daya, bertujuan mencapai tujuan, berhubungan dengan masa depan, serta kegiatan yang terus menerus.” Pendapat ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Conyers (1981: 3) bahwa *planning* atau perencanaan adalah sebagai:

> “Suatu proses yang terus menerus yang melibatkan keputusan-keputusan, alternatif-alternatif atau pilihan, mengenai cara-cara alternatif penggunaan sumber-sumber daya, dengan tujuan menghasilkan sasaran-sasaran spesifik untuk waktu yang akan datang”.

Menurut Abe (2002: 91-92) menyatakan bahwa ada dua bentuk perencanaan partisipatif, yaitu:

1). Perencanaan yang langsung disusun bersama masyarakat, perencanaan ini bisa merupakan: perencanaan lokasi setempat, yakni perencanaan yang menyangkut daerah dimana masyarakat berada; dan perencanaan wilayah yang disusun dengan melibatkan masyarakat secara perwakilan.”
2). Perencanaan disusun melalui mekanisme perwakilan, sesuai dengan institusi yang sah (legal formal), seperti parlemen. Untuk yang kedua ini, masyarakat sebaiknya masih tetap terbuka dalam memberikan masukan, kritik dan kontrol, sesuai apa yang dirumuskan dan diaktualisasikan oleh parlemen.”

Perencanaan merupakan langkah awal dalam melaksanakan suatu tujuan tertentu yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan.

Dari uraian para ahli diatas tentang perencanaan, penulis dapat memberikan kesimpulan bahwa fungsi perencanaan adalah sebagai alat untuk memilih, merencanakan untuk masa yang akan datang, cara untuk mengalokasikan sumber daya serta alat untuk mencapai sasaran, dan apabila dikaitkan dengan pembangunan yang hasilnya diharapkan dapat menjawab semua permasalahan, memenuhi kebutuhan masyarakat, berdaya guna dan berhasil guna, serta mencapai tujuan yang diinginkan, maka perencanaan itu sangat diperlukan agar pembangunan yang dilaksanakan lebih terarah, efektif dan efisien dalam penggunaan sumber daya dan dana. Sedangkan pembangunan dalam perencanaan itu sendiri merupakan suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui apa yang dilakukan secara terencana.

Dari beberapa pengertian tersebut maka dapat diuraikan beberapa komponen penting dalam perencanaan yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasi tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan) Sehingga secara umum ada Lima langkah atau proses perencanaan, yaitu :

a) Perumusan tujuan

Perencanaan dimulai dengan keputusan-keputusan tentang keinginan atau kebutuhan organisasi atau kelompok kerja. Tanpa rumusan tujuan yang jelas, organisasi akan menggunakan sumber daya-sumber daya secara tidak efektif.

b) Perumusan masalah

Kegiatan ini sangat penting, hanya setelah keadaan organisasi saat ini dianalisa dapat dirumuskan untuk menggambarkan rencana kegiatan lebih lanjut.

c) Melakukan analisis

Identifikasikan segala kekuatan dan kelemahan serta kemudahan dan hambatan untuk mengukur kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan.

d) Pengembangan alternatif

e) Pemilihan alternatif yaitu pemilihan alternatif terbaik (paling memuaskan) diantara berbagai alternatif yang ada.

Setiap bentuk perencanaan pasti mempunyai implikasi atau aspek sosial, karenanya dapatlah dianggap bahwa perencanaan sosial harus merupakan bentuk arahan bagi seluruh rangkaian kegiatan perencanaan itu sendiri. Perencanaan jenis ini biasanya dipakai pemerintah atau badan lainnya guna mengatasi masalah perubahan ekonomi dan masalah sosial pada umumnya. Perencanaan ini dikenal dengan perencanaan pembangunan.

c. Pembangunan

Pembangunan adalah pergeseran dari suatu kondisi nasional yang satu menuju kondisi nasional yang lain, yang dipandang lebih baik dan lebih berharga. Disamping itu pembangunan juga merupakan proses multi dimensional yang menyangkut perubahan-perubahan yang penting dalam suatu struktur, sistem sosial ekonomi, sikap masyarakat dan lembaga-lembaga nasional dan akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengangguran kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan absolut. Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa pembangunan berarti proses menuju perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Dalam pengertian pembangunan para ahli memberikan berbagai batasan macam definisi tentang pembangunan, namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan. Pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*Nation building*)".

Adapun Kartasasmita (1997: 9) memberikan pengertian yang lebih sederhana tentang pembangunan yaitu "Suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana."

Upaya untuk memahami makna dan strategi pembangunan yang tepat telah melibatkan para ahli dari berbagai disiplin ilmu, akibatnya konsep pembangunan menjadi multi *interpretable,* namun disamping itu

pembangunan harus dipahami sebagai proses multi *dimensional* dan mencakup perubahan orientasi dan sistem organisasi sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan. Pembangunan sebagai suatu proses yang multi dimensional dari struktur masyarakat, perilaku, kelembagaan, perkembangan ekonomi, pengurangan kepincangan, dan penghapusan kemiskinan absolut dari masyarakat.

Ada 3 (tiga) nilai yang menjadi tujuan pembangunan adalah :

(1) *Live sustainance* atau terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan papan, kesehatan, dan perlindungan dari ancaman;

(2) *self esteem*, kemampuan untuk menjadi diri sendiri; dan

(3) *freedom for survitude*, yaitu kemampuan untuk memilih secara bebas.

Meskipun pengertian pembangunan amat bervariasi namun Esman (Tjokrowinoto, 1999: 91) memberikan batasan tentang pembangunan sebagai berikut

> "Pembangunan dapat diartikan sebagai proses perubahan dari kondisi nasional yang satu ke kondisi nasional yang di pandang lebih baik atau kemajuan yang terus menerus menuju perbaikan kehidupan manusia yang mapan."

Pembangunan masyarakat desa/kelurahan menurut Tjokrowinoto (1999: 35) dapat dilakukan berdasarkan 3 (tiga) azas, sebagai berikut :

1). Azas pembangunan integral ialah pembangunan yang seimbang dari semua segi masyarakat desa/kelurahan.
2). Azas kekuatan sendiri adalah tiap-tiap usaha pertama-tama harus berdasarkan kekuatan sendiri.

3). Azas pemufakatan bersama. ialah pembangunan harus dilaksanakan secara benar untuk menjadi kebutuhan masyarakat desa/kelurahan dan putusan untuk melaksanakan proyek bukan atas prioritas atasan tetapi merupakan keputusan bersama anggota masyarakat desa/kelurahan.

Perluasan otonomi daerah yang semakin dititikberatkan kepada kabupaten/kota akan membawa konsekuensi dan tantangan yang cukup berat bagi pengelola administrasi negara di daerah, baik dalam tahap perumusan kebijakan maupun implementasinya program-program pembangunan. Oleh karena itu model pembangunan daerah di masa kini dan masa depan perlu difokuskan kepada pengembangan masyarakat lokal. Model pembangunan itu dilakukan melalui perubahan paradigma pembangunan *top down* ke pembangunan partisipatif atau *Bottom Up*.

Strategi desa/kelurahan yang telah dikembangkan antara lain pendekatan dari atas (*top down*), pendekatan dari bawah (*bottom up*) dan pendekatan pengelolaan mandiri oleh masyarakat desa/kelurahan (*community base management*). Pendekatan '*top down*' dilaksanakan berdasarkan jalan pikiran bahwa masyarakat desa/kelurahan adalah pihak yang bodoh dan belum dapat memikirkan serta mengerjakan apa yang baik untuk mereka. Jadi, semua segi kehidupan dirancang dan diturunkan dari pemerintahan.

Pendekatan '*bottom up'* dilaksanakan dengan asumsi bahwa masyarakat desa/kelurahan telah memiliki kemampuan untuk

memikirkan dan mengerjakan kebutuhannya sendiri dan pemerintah hanya turut serta dalam sistem administrasinya.

Pembangunan memerlukan perencanaan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada. Pendekatan '*community base management*' sebenarnya bukan gagasan baru namun muncul dan digali dari masyarakat setempat yang diangkat dari praktek masyarakat tradisional dalam mengelola sumber daya alam untuk kesejahteraan ekonomi bersama dalam desa/kelurahan tanpa campur tangan pemerintah.

Untuk mendapatkan hasil perencanaan pembangunan daerah yang baik, tepat waktu, tepat sasaran, berdaya guna dan berhasil guna, dibutuhkan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan, karena masyarakat sebagai salah satu unsur dalam pembangunan, tentunya dapat mengetahui sekaligus memahami apa yang ada di wilayahnya, disamping itu dengan melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, pemerintah telah memberikan kepercayaan kepada masyarakatnya, sehingga mereka dapat merasa ikut bertanggung jawab dan merasa memiliki program-program pembangunan yang jelas akan sangat menguntungkan bagi pelaksanaannya.

Lebih lanjut Riyadi dan Bratakusumah (2004: 6) mengemukakan bahwa ”Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal proses pembangunan”.

Sebagai tahapan awal, maka perencanaan pembangunan merupakan pedoman/acuan/dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Karena itu perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat melaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan), serta perlu disusun dalam suatu perencanaan strategis dalam arti tidak terlalu mengatur, penting, desa/kelurahan dan mampu menyentuh kehidupan masyarakat luas, sekaligus mampu mengantisipasi tuntutan perubahan baik internal maupun eksternal, serta disusun berdasarkan fakta riil di lapangan.

Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai area pembangunan sehingga terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah yang keduanya menyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu konsep perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam daerah tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tetapi berpegang pada asas prioritas. Perencanaan pembangunan tidak mungkin hanya dilakukan di atas kertas tanpa melihat realitas di

lapangan. Data valid di lapangan sebagai data primer merupakan ornamen-ornamen penting yang harus ada dan digunakan menjadi bahan dalam kegiatan perencanaan pembangunan.

Adapun menurut Juliantara (2004: 85) pengembangan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan mempunyai beberapa maksud yaitu:

1). Partisipasi akan memungkinkan masyarakat secara mandiri (otonom) mengoganisasi diri, dan dengan demikian akan memudahkan rakyat/masyarakat menghadapi situasi-situasi sulit serta mampu menolak berbagai kecendrungan pembangunan yang merugikan.
2). Partisipasi tidak saja menjadi cermin kongkrit peluang ekspresi aspirasi dan jalan untuk memperjuangkanya, tetapi yang lebih penting lagi bahwa partisipasi menjadi semacam garansi bagi kepentingan rakyat untuk tidak diabaikan.
3). Persoalan-persoalan dalam dinamika pembangunan akan dapat diatasi dengan adanya partisipasi masyarakat, prinsip ini sekaligus menjadi titik pijak suatu kepercayaan kepada rakyat bahwa rakyat tidak perlu dimaknai sebagai kebodohan melainkan sebagai objek pembangunan yang mempunyai kemampuan.
4). Keterlibatan masyarakat dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan dan adanya sikap yang terbuka dari penyelenggara pemerintahan tentu saja akan menjadi basis bagi suatu “kepercayaan sosial politik” yang dengan demikan akan meningkatkan suatu proses penyelenggaraan pemerintahan yang demokrasi.

Wrihatnolo dan Nugroho (2006: 57) mengemukakan bahwa ada tiga asumsi agar perencanaan pembangunan dapat berlangsung dengan baik, yaitu :

1). Kepemimpinan Pembangunan.
Kepemimpinan merupakan faktor penentu munculnya pengambilan keputusan yang baik. Pengambilan keputusan yang baik akan menentukan mutu perencanaan pembangunan, sebagai syarat untuk mencapai keberhasilan tujuan perencanaan.
2). Manajemen sumber daya pembangunan.
Sumber daya pembangunan merupakan aspek pertama yang

menentukan perencanaan pembangunan agar asumsi perencanaan dapat terpenuhi. Oleh karena itu diperlukan manajemen sumber daya pembangunan yang meliputi segenap upaya manajemen dalam mengelola fungsi sumber daya untuk memenuhi kebutuhan pembangunan.

3). Prosedur perencanaan.
Prosedur perencanaan merupakan langkah-langkah terstruktur yang dimulai dari langkah pengumpulan data, penyusunan informasi, perumusan kebutuhan, penilaian anggaran, pengambilan keputusan, pelaksanaan keputusan, pengendalian pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi hasil.

Sedangkan Menurut Tjokromidjojo (Syaiful Arif, 2006: 148-149) ada tiga elemen yang mendapat perhatian dalam partisipasi pembangunan, yaitu :

1. Masalah Kepemimpinan;
   Dalam menggerakkan partisipasi masyarakat untuk pembangunan diperlukan pemimpin-pemimpin formal yang mempunyai legalitas dan pemimpin-pemimpin informal yang memiliki legitimasi.
2. Masalah Komunikasi.
   Gagasan-gagasan mengenai kebijakan dan rencana hanya akan dapat dukungan bila diketahui dan dimengerti. Sebab hal tersebut mencerminkan sebagai atau seluruh kepentingan dan aspirasi masyarakat. kemudian diterima dengan pengertian masyarakat, bahwa hasil dari kebijakan rencana itu akan betul-betul sebagian atau seluruhnya dipetik masyarakat.
3. Masalah Pendidikan.
   Kesadaran dan kemampuan untuk tumbuh sendiri dari masyarakat tergantung sekali pada tersedianya kualitas pendidikan dari masyarakat itu sendiri, baik formal maupun informal.

Pola perencanaan pembangunan yang mendorong terjadinya partisipasi aktif masyarakat yang dikenal dengan istilah pembangunan partisipatif atau bisa juga disebut dengan istilah perencanaan partisipatif. “Partisipasi adalah keterlibatan dan pelibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi)

program-program pembangunan yang dikerjakan oleh masyarakat lokal. (Adisasmita, 2006: 35).

Dengan demikian perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan baik yang bersifat fisik (mental spiritual) dalam rangka pencapaian tujuan yang lebih baik.

Mekanisme perencanaan pembangunan di Indonesia telah diterapkan secara luas mulai pertengahan tahun 1980-an. Mekanisme perencanaan tersebut menggunakan kombinasi antara pendekatan dari bawah (*bottom up approach*) dan dari atas (*top down approach*). Terdapat enam tahap yang dilalui, mulai dari musyawarah pembangunan desa/kelurahan (musbangdes), Diskusi unit daerah kerja pembangunan (UDKP) di tingkat Kecamatan, rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) di tingkat Kabupaten/Kota, rakorbang tingkat Propinsi, konsultasi regional pembangunan (konregbang), dan konsultasi nasional pembangunan (konasbang).

Untuk dapat mewujudkan keterlibatan partisipasi masyarakat agar dapat berdaya, sangat dibutuhkan kebebasan, kesempatan, dan ruang gerak yang tersusun dalam 4 (empat) tingkatan, sebagai mana yang diungkapkan oleh Kremer (Arif, 2006: 150-151), sebagai berikut :

1). Partisipasi akan mendukung arti keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan pembangunan.
2). Partisipasi hendaknya mengarah pada pembangunan program penduduk yang yang ditempatkan sebagai konsumen utama dari program-progaram infrastruktur fisik daerah. Oleh sebab itu kepentingan-kepentingan dan saran-saran mereka harus didengar oleh mereka yang bertanggung jawab memberikan pelayanan-pelayanan pembangunan daerah.
3). Partisipasi yang menempatkan masyarakat sebagai konsumen perlu memperoleh stimulan dan dukungan sebagai reaksi terhadap birokrasi pembangunan yang kurang memiliki kepekaan terhadap kepentingan masyarakat.
4). Pertisipasi diadakan dalam rangka nilai keadilan sosial dan dalam rangka tersedianya kelonggaran memproleh pekerjaan yang produktif bagi seluruh lapisan masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diwajibkan bagi Pemerintah Daerah untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Pembangunan Tahunan yang lebih dikenal sebagai Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan tersebut memerlukan koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mulai dari Tingkat RT/RW, Kelurahan, Kecamatan sampai dengan Kota. Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antara pelaku pembangunan tentang rancangan RKPD, yang menitikberatkan pada sinkronisasi rencana kerja antar SKPD dan

antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat agar tujuan dan sasaran yang telah diamanatkan dalam visi dan misi daerah dapat dicapai sesuai rencana yang telah ditentukan.

Kegiatan musyawarah pembangunan ini merupakan salah satu wahana yang efektif untuk memadu serasikan perencanaan bottom up dengan perencanaan yang bersifat top down sehingga diharapkan mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya didalam bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama.

Berkenaan dengan hal tersebut, agar pelaksanaan masing-masing tahapan Musrenbang di Kota Palu dapat berjalan dengan baik, maka disusun pedoman yang lebih teknis untuk pelaksanaan kegiatan dimaksud di tingkat RT/RW, Kelurahan, Kecamatan dan forum SKPD. Pelaksanaan Musrenbang mulai dari tingkat RT/RW sampai tingkat Musrenbang Kota Palu adalah suatu keterpaduan dan kesinambungan dari proses musyawarah perencanaan pembangunan. Masing-masing tahapan musrenbang tersebut mempunyai penekanan pada fungsi yang berbeda, saling melengkapi dan terintegrasi dalam satu kesatuan kegiatan.

Secara diskriptif dapat disampaikan fungsi dan peranan serta kerangka waktu masing-masing tahapan Musrenbang Kota Palu sebagai berikut :

a. Musrenbang Tingkat RT/RW adalah tahapan penggalian usulan program/kegiatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pada tahap ini dibuka ruang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dalam rangka berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan.
b. Musrenbang Tingkat Kelurahan adalah tahapan penentuan prioritas usulan program/kegiatan dari masing-masing RT/RW serta pengklasifikasian usulan program/kegiatan masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
c. Musrenbang Tingkat Kecamatan adalah tahapan pemantapan usulan program/kegiatan yang akan disampaikan pada forum SKPD. Pada tahap ini peranan SKPD sangat besar dalam membantu masyarakat memformulasikan usulan program/kegiatan mereka.
d. Forum SKPD adalah tahapan sinkronisasi usulan program/kegiatan SKPD dengan usulan masyarakat hasil Musrenbang Kecamatan. Pada tahap ini usulan-usulan program/kegiatan dari masyarakat akan disinkronkan dengan usulan masing-masing SKPD sesuai misi dalam RPJMD Kota Palu .
e. Musrenbang Tingkat Kota adalah puncak dari pelaksanaan Musrenbang di Kota Palu, ini adalah tahapan finalisasi usulan program/kegiatan dari masyarakat yang akan diimplementasikan oleh masing-masing SKPD terkait.

2. Persiapan Musrembang Kelurahan

Salah satu kegiatan penting dalam mempersiapkan Musrenbang adalah pengumpulan data/informasi kondisi kelurahan, permasalahan, dan potensi yang menjadi bahan penting bagi penyusunan rencana kerja pembangunan kelurahan (Renja Kelurahan). Kajian yang dilakukan perlu melibatkan masyarakat agar terjadi kesepakatan bersama tentang hal-hal penting yang terjadi di kelurahan dan apa pandangan masyarakat tentang permasalahan yang harus ditangani dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di kelurahan.

Kajian kelurahan secara partisipatif menggunakan metode PRA (*Participatory Rural Appraisal*) dilakukan melalui pengumpulan data/informasi yang menggambarkan keadaan kelurahan (ekonomi, sosial, budaya, kesehatan, pendidikan, pemerintahan, dan lingkungan/sumberdaya alam) yang dilakukan bersama warga masyarakat. Kajian ini dilakukan bukan untuk sekadar kajian, melainkan sebagai forum-forum diskusi warga untuk persiapan Musrenbang kelurahan.

Musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) kelurahan adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) kelurahan untuk menyepakati rencana kegiatan untuk tahun anggaran berikutnya. Musrenbang kelurahan dilakukan setiap bulan Januari untuk menyusun rencana kegiatan tahunan dengan mengacu/memperhatikan pada rencana pembangunan jangka

menengah Kelurahan (RPJMkel.) yang telah disusun untuk 5 tahun kedepan.

Musrenbang adalah forum publik perencanaan (program) yang diselenggarakan oleh lembaga publik yaitu pemerintah kelurahan bekerjasama dengan warga dan para pemangku kepentingan. Penyelenggaraan musrenbang merupakan salah satu tugas pemerintah kelurahan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pembangunan tidak akan bergerak maju apabila salah satu saja dari tiga komponen tata pemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan atau berfungsi. Karena itu, musrenbang juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tatapemerintahan dan pembangunan.

Konsep “musyawarah” menunjukkan bahwa forum musrenbang bersifat partisipatif dan dialogis. Musyawarah merupakan istilah yang sebenarnya sudah jelas berarti merupakan forum untuk merembukkan sesuatu dan berakhir pada pengambilan kesepakatan atau pengambilan keputusan bersama. Bukan seminar atau sosialisasi informasi. Proses musrenbang jangan sampai disusun sebagai suatu acara seremonial yang separuh atau sebagian besar dari waktunya diisi dengan sambutan-sambutanatau pidato-pidato. Inti dari musrenbang adalah partisipasi aktif warga.

Musrenbang kelurahan adalah forum dialogis antara pemerintah dengan pemangku kepentingan dari suatu isu/persoalan, kebijakan, peraturan, atau program pembangunan yang sedang dibicarakan. Dalam musrenbang kelurahan, pemerintah kelurahan dan warga berembug dalam menyusun program tahunan di kelurahan, musrenbang kelurahan menjadi media dialog dan penyepakatan penyusunan program dan kegiatan pembangunan di wilayah kelurahan, baik yang ditangani secara swadaya, melalui pos bantuan daerah, menjadi bagian Renja SKPD Kelurahan, maupun diajukan untuk ditangani oleh SKPD lain yang relevan dengan usulan yang ada.

Musrenbang Kelurahan diharapkan menghasilkan formulasi usulan kebutuhan pembangunan yang terpadu yang didalamnya tidak saja memvalidasi kebutuhan pembangunan hasil musrenbang tahun sebelumnya yang belum tertangani serta mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan pembangunan tahun yang akan datang dari masing-masing RT/RW di kelurahan yang bersangkutan, tetapi juga kebutuhan-kebutuhan lintas RW antar dua kelurahan yang berbeda yang harus diusulkan lebih lanjut ke Musrenbang tingkat Kecamatan.

3. Pelaksanaan Musrembang Kelurahan

Musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) kelurahan adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (stakeholder) kelurahan untuk menyepakati rencana kegiatan untuk tahun anggaran berikutnya. Musrenbang kelurahan dilakukan setiap

bulan Januari untuk menyusun rencana kegiatan tahunan dengan mengacu/memperhatikan pada rencana pembangunan jangka menengah Kelurahan (RPJMkel.) yang telah disusun untuk 5 tahun kedepan.

Musrenbang adalah forum publik perencanaan (program) yang diselenggarakan oleh lembaga publik yaitu pemerintah kelurahan bekerjasama dengan warga dan para pemangku kepentingan Penyelenggaraan musrenbang merupakan salah satu tugas pemerintah kelurahan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pembangunan tidak akan bergerak maju apabila salah satu saja dari tiga komponen tatapemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan atau berfungsi. Karena itu, musrenbang juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tatapemerintahan dan pembangunan.

Konsep “musyawarah” menunjukkan bahwa forum musrenbang bersifat partisipatif dan dialogis. Musyawarah merupakan istilah yang sebenarnya sudah jelas berarti merupakan forum untuk merembukkan sesuatu dan berakhir pada pengambilan kesepakatan atau pengambilan keputusan bersama. Bukan seminar atau sosialisasi informasi. Proses musrenbang jangan sampai disusun sebagai suatu acara seremonial yang separuh atau sebagian besar dari waktunya diisi

dengan sambutan-sambutanatau pidato-pidato. Inti dari musrenbang adalah partisipasi aktif warga.

Musrenbang kelurahan adalah forum dialogis antara pemerintah dengan pemangku kepentingan dari suatu isu/persoalan, kebijakan, peraturan, atau program pembangunan yang sedang dibicarakan. Dalam musrenbang kelurahan, pemerintah kelurahan dan warga berembug dalam menyusun program tahunan di kelurahan, musrenbang kelurahan menjadi media dialog dan penyepakatan penyusunan program dan kegiatan pembangunan di wilayah kelurahan, baik yang ditangani secara swadaya, melalui pos bantuan daerah, menjadi bagian Renja SKPD Kelurahan, maupun diajukan untuk ditangani oleh SKPD lain yang relevan dengan usulan yang ada. Adapun tujuan musrenbang kelurahan, adalah sebagai berikut :

a. Menyepakati prioritas kebutuhan dan kegiatan yang termasuk urusan pembangunan yang menjadi wewenang kelurahan yang menjadi bahan penyusunan Rencana Kerja SKPD Kelurahan.
b. Prioritas kegiatan kelurahan yang akan dilaksanakan oleh warga kelurahan yang dibiayai melalui dana swadaya masyarakat dan dikoordinasikan oleh lembaga kemasyarakatan di kelurahan setempat.
c. Prioritas kegiatan kelurahan yang akan dilaksanakan kelurahan sendiri yang dibiayai melalui dana bantuan dari pemerintah daerah (kota)

d. Prioritas kegiatan pembangunan kelurahan yang akan diusulkan melalui musrenbang kecamatan untuk menjadi kegiatan pemerintah daerah dan dibiayai melalui APBD kota atau APBD propinsi.
e. Menyepakati Tim Delegasi kelurahan yang akan memaparkan persoalan yang ada di kelurahannya di forum musrenbang kecamatan untuk penyusunan program pemerintah daerah/SKPD tahun berikutnya.

Setelah tujuan musrembang dilaksanakan, kemudian berdasarkan tujuan maka keluaran (*output*) musrenbang Kelurahan adalah sebagai berikut :

a. Daftar prioritas kegiatan urusan pembangunan untuk menyusun Rencana Kerja SKPD kelurahan.
b. Daftar prioritas kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan secara swadaya.
c. Daftar permasalahan prioritas yang akan diajukan ke musrenbang kecamatan.
d. Daftar nama Tim Delegasi Kelurahan yang akan mengikuti musrenbang kecamatan.
e. Berita acara musrenbang kelurahan.

Pada Musrenbang Kelurahan akan ditentukan prioritas usulan program/kegiatan dari masing-masing RT/RW serta pengklasifikasian usulan program/kegiatan baik dari sifat kegiatannya (fisik dan non fisik) dan sumber-sumber pembiayaannya (APBD, APBD Propinsi maupun

APBN) serta kegiatan-kegiatan lain yang sesuai (PKMK dan sebagainya).

Adapun pelaksanaan musrenbang tahunan Kelurahan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut :

a. Tahap Persiapan, dengan kegiatan sebagai berikut :

1. Pra Musrenbang Kelurahan

Yang perlu disiapkan untuk penyelenggaraan adalah :

a) Pembentukan Tim Penyelenggara Musrenbang (TPM) oleh Lurah;
b) Menetapkan fasilitator yang berasal dari aparat (ditentukan oleh Lurah) dan masyarakat (dipilih oleh warga);
c) Menyusun jadwal dan agenda Musrenbang Kelurahan;
d) Mempersiapkan bahan/materi untuk Musrenbang Kelurahan;
e) Mengumumkan secara terbuka tentang jadual, agenda, dan tempat Musrenbang Kelurahan;
f) Melakukan musyawarah/rembug dusun/RW;
g) Daftar prioritas masalah dari tingkat di bawah Kelurahan;
h) Peta potensi dan permasalahan Kelurahan (peta kerawanan kemiskinan, pengangguran, dll.);
i) Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kelurahan;
j) Informasi dari Pemerintah Kota tentang perkiraan jumlah Dana Alokasi Kelurahan yang akan dialokasikan Kelurahan yang bersangkutan;

k) Informasi dari Pemerintah Kota tentang isyu-isyu strategis daerah;

l) Informasi tentang jumlah usulan yang dihasilkan pada forum sejenis di tahun sebelumnya yang telah terealisasi;

m) Evaluasi pelaksanaan pembangunan Kelurahan pada tahun sebelumnya; dan

n) Daftar nama para wakil kelompok fungsional/asosiasi warga, koperasi, LSM yang bekerja di Kecamatan, atau organisasi tani/ nelayan dan pedagang.

2. Tahap persiapan musrenbang kelurahan terdiri dari :

a) Lurah menetapkan Tim Fasilitator Musrenbang Kelurahan yang terdiri dari unsur tokoh masyarakat, aparat Kelurahan dan LPMK untuk memfasilitasi pelaksanaan Musrenbang Kelurahan, dibantu oleh Tim Fasilitator Musrenbang Kecamatan yang ditunjuk oleh Camat;

b) Lurah menetapkan Tim Penyelenggara Musrenbang Kelurahan dengan tugas sebagai berikut :

1). Menyusun jadwal dan agenda Musrenbang Kelurahan dan kemudian mengumumkan secara terbuka minimal 7 hari sebelum kegiatan agar peserta dapat mempersiapkan segala input yang dibutuhkan dalam musyawarah;

2). Membuka pendaftaran, mendaftar dan mengundang calon peserta Musrenbang Kelurahan;

3). Menyiapkan tempat, peralatan dan bahan/materi serta notulen untuk Musrenbang Kelurahan;

4). Bersama-sama Tim Fasilitator Musrenbang Kelurahan memfasilitasi pelaksanaan Musrenbang Kelurahan, Musrenbang RW serta menampung aspirasi kelompok-kelompok kepentingan yang belum terakomodasi aspirasinya;

5). Membantu delegasi Kelurahan dalam menjalankan tugasnya di Musrenbang Kecamatan;

6). Membantu menyusun berita acara hasil Musrenbang Kelurahan yang sekurang-kurangnya memuat prioritas kegiatan yang disepakati dan daftar nama wakil/delegasi yang akan mengikuti Musrenbang Kecamatan; dan

7). Menyusun dan menyebarluaskan dokumen hasil Musrenbang Kelurahan.

b. Pelaksanaan Musrembang Kelurahan

Tim penyelenggara menyusun bahan, menyampaikan pengumuman dan menyelenggarakan Musrenbang Tingkat Kelurahan.

1). Pemaparan Camat tentang prioritas kegiatan pembangunan di Kecamatan dan perkembangan penggunaan Anggaran dan Belanja Kelurahan Tahun sebelumnya dan pendanaan lainnya dengan memuat jumlah usulan yang dihasilkan pada forum sejenis.

2). Pemaparan Lurah tentang prioritas kegiatan untuk tahun berikutnya dengan bersumber pada dokumen Rencana Strategis Kelurahan. Dalam kesempatan tersebut Lurah juga menjelaskan perkiraan jumlah alokasi dana Kelurahan yang dibutuhkan untuk tahun berikutnya.
3). Pemaparan masalah utama yang dihadapi masyarakat Kelurahan oleh perwakilan masyarakat masing-masing RW dan atau ditentukan berdasarkan kesepakatan dalam Musrenbang.
4). Melakukan pemilahan usulan kegiatan berdasarkan sumber pembiayaan dan tanggung jawab pelaksanaannya yakni antara kegiatan pembangunan yang akan diselesaikan sendiri di tingkat Kelurahan dengan sumber anggaran dari PKMK atau yang lain dengan kegiatan yang akan diusulkan untuk dibiayai dan dilaksanakan oleh SKPD. (Pemilahan dimaksud akan disampaikan dalam Musrenbang Kecamatan sebagai bahan usulan Kecamatan dalam Musrenbang Kota).
5). Merumuskan kriteria untuk menyusun prioritas kegiatan sebagai metode untuk menyeleksi usulan kegiatan, dibantu Tim Fasilitator Musrenbang Kelurahan dan Tim Fasilitator Musrenbang Kecamatan.
6). Membahas dan menetapkan prioritas kegiatan pembangunan tahun yang akan datang sesuai dengan potensi serta permasalahan di Kelurahan.

7). Pemilihan dan penetapan perwakilan/delegasi masyarakat Kelurahan (1-5) orang untuk menghadiri Musrenbang Kecamatan dengan menyertakan perwakilan perempuan, pemuda dan kader Posyandu. Penandatanganan berita acara kegiatan oleh Lurah, Camat, Perwakilan masyarakat dan LPMK.

c. Hasil Musrembang Kelurahan

Hasil akhir dari Musrenbang kelurahan adalah dokumen Renja Kelurahan yang disusun berdasarkan hasil kesepakatan-kesepakatan masalah prioritas bersama warga. Dokumen ini disiapkan oleh TPM (dan Tim Pemandu) sebagai kegiatan pra-Musrenbang dalam bentuk draf Rancangan Awal Renja Kelurahan dengan merujuk pada dokumen Renstra Kelurahan dan hasil-hasil kajian RT/RW atau sektor.

Dalam menyusun draf Renja Kelurahan, Tim Perumus harus benar-benar berdasarkan pada kebutuhan prioritas dan aspirasi warga agar dalam Musrenbang nanti mendapat dukungan positif. Ada yang menyusun draf Rancangan Awal Renja Kelurahan ini melalui proses lokakarya partisipatif dengan melibatkan warga selama 2 hari. Pada pelaksanaan Musrenbang, tim perumus akan memaparkan draf Rancangan Awal Renja Kelurahan ini kepada warga masyarakat untuk mendapat tanggapan dan masukan dari warga. Pasca-Musrenbang, dokumen ini direvisi berdasarkan kesepakatan dan masukan dari warga tersebut.

B. Defenisi Konsep

Musyawarah perencanaan pembangunan (musrembang) merupakan bagian dari proses pembangunan daerah khususnya pada Pemerintahan Kota Palu di Kelurahan Layanan Indah. Yang perlu diperhatikan dari pelaksanaan musrembang di Kelurahan Layana Indah adalah proses persiapan, pelaksanaan dan hasil dari musrembang kelurahan itu sendiri.

Proses tersebut merupakan suatu konsep pemikiran, tujuan utamanya adalah bagaimana melaksanakan suatu kegiatan yang dimotori oleh manusia dengan menggunakan berbagai fasilitas yang tersedia untuk mencapai suatu tujuan yang efektif dan efisien.

Adapun proses-proses yang dilaksanakan pada musyawarah rencana pembangunan (musrembang) yang akan diteliti dalam penelitian ini sebagaimana dijelaskan dibawah ini :

Pertama, Persiapan Musrembang yang terdiri dari Pra Musrembang Kelurahan dan persiapan Musrembang. Kegiatan Pra musrembang dilakukan sebelum memasuki tahap persiapan musrembang dengan sejumlah kegiatan seperti pembentukan Tim oleh Lurah, menyusun jadwal dan agenda, mengumumkan jadwal, agenda dan tempat musrembang secara terbuka, menentukan daftar prioritas dari tingkat bawah kelurahan, menyiapkan dokumen RPJM dan informasi tentang perkiraan jumlah dana dari pemerintah Kota, dan daftar nama perwakilan dari setiap kelompok yang ada

dimasyarakat seperti kelompok tani, dan lain-lain. Selanjutnya kegiatan persiapan Musrembang terdiri dari penyusunan jadwal dan agenda, membuat undangan dan menyebarkannya, melakukan pendaftaran peserta serta mempersiapkan seluruh fasilitas sarana dan prasarana yang akan digunakan selama proses Musrembang.

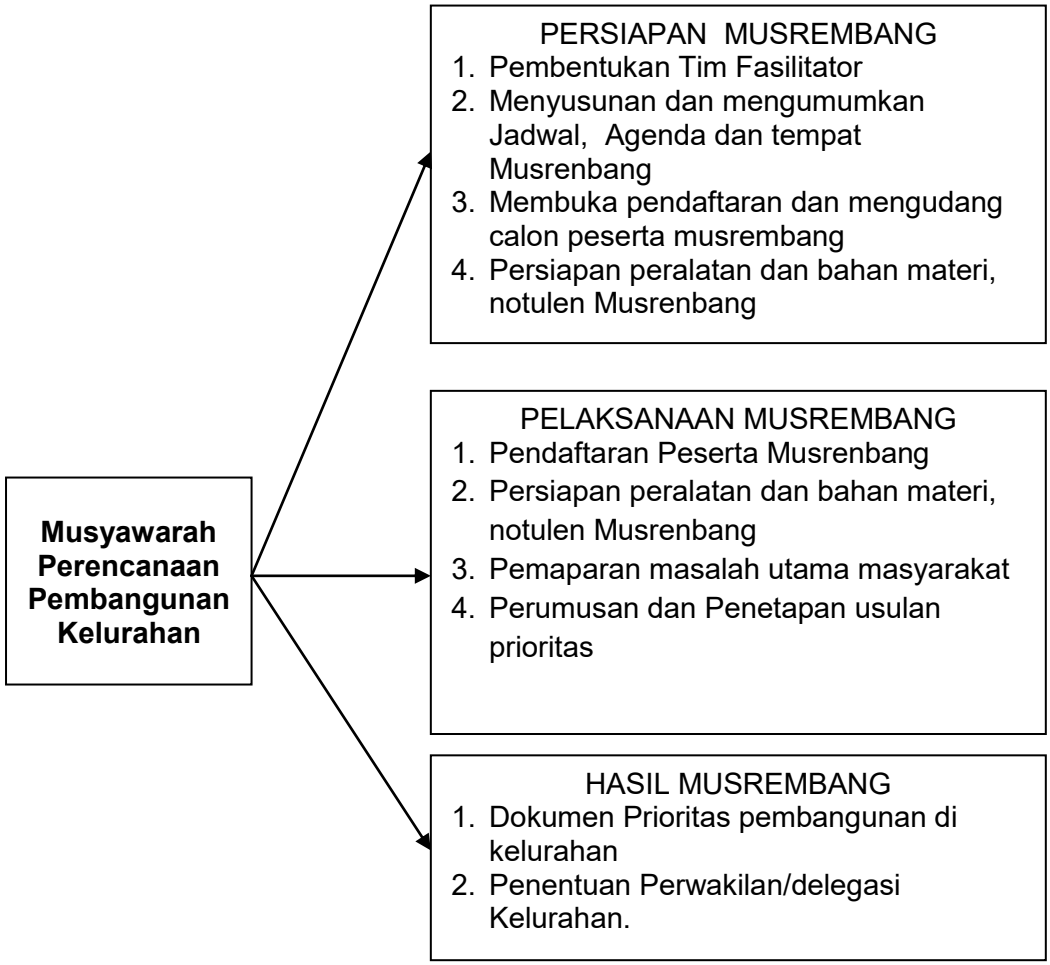
Kedua, Pelaksanaan Musrembang adalah tahapan dimana Camat dan Lurah memaparkan gambaran kegiatan yang menjadi prioritas di Kecamatan dan Kelurahan, selanjutnya pemaparan dari masing-masing perwakilan kelompok masyarakat dan RT/RW, melakukan pemilahan usulan kegiatan yang menjadi prioritas dan kemudian menetapkannya, dan yang terakhir adalah memilih dan menetapkan perwakilan/delegasi kelurahan untuk menghadiri musrembang di tingkat Kecamatan.

Ketiga, Hasil Musrembang adalah hasil dari musrembang kelurahan berupa dokumen Renja kelurahan yang disusun berdasarkan hasil kesepakatan-kesepakatan masalah prioritas bersama warga untuk dibahas pada tingkat yang lebih tinggi yaitu Kecamatan.

Berdasarkan uraian di atas perumusan ini merupakan proses perumusan yang umum, yang mana pada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan pokok-pokok harapan, dan kepentingan dasarnya, sebagaimana pembangunan tersebut dimulai dengan perencanaan pembangunan.

C. Model Berfikir

Berikut adalah kerangka berfikir yang juga merupakan kerangka teoritik dalam penelitian ini. Adapun bentuk kerangka berfikir yang penulis akan sampaikan, pada gambar dibawah ini :



Gambar.1. Model Berfikir

Perencanaan pembangunan didasarkan pada UU. No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Menurut UU Nomor 25 Tahun 2004, perencanaan pembangunan terdiri dari empat tahapan yaitu, tahap penyusunan rencana, tahap penetapan

rencana, tahap pengendalian pelaksanaan rencana, dan tahap evaluasi pelaksanaan rencana. Pelaksanaan Musrembang di kelurahan Layana Indah mengacu pada Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrembang Kota Palu Tahun 2014.

D. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan kerangka pikir tersebut diatas dapat disimpulkan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana Persiapan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah di Kelurahan Layana Indah Kecamatan Mantikulore Kota Palu?
2. Bagaimana Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah di Kelurahan Layana Indah Kecamatan Mantikulore Kota Palu?
3. Bagaimana Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah di Kelurahan Layana Indah Kecamatan Mantikulore Kota Palu?